

**MODERNISASI PENYULUHAN PERTANIAN DI INDONESIA:  
Dukungan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap Eksistensi  
Kelembagaan Penyuluhan Pertanian di Daerah**

**AGRICULTURAL EXTENSION MODERNIZATION IN INDONESIA:  
Support of Act Number 23/2014 to Regional Agricultural  
Extension Institution Existence**

**Syahyuti**

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jln. Tentara Pelajar No. 3B, Bogor 16111  
E-mail: syahyuti@gmail.com*

Naskah diterima: 18 Juli 2016

Direvisi: 4 Agustus 2016

Disetujui terbit: 11 Oktober 2016

**ABSTRACT**

Agricultural extension is moving toward modern one which is accelerated by Law No. 16/2006 on Agricultural, Fishery, and Forestry Extension System based on the spirit of decentralization, democracy, and participation. This progress is disturbed by Law No. 23/2014 on Regional Government. To some extent, the Law No. 23/2014 threatens regional agricultural extension institution existence. This paper aims to review and to analyze the future of agricultural extension modernization in Indonesia. Results of the analysis found that agricultural extension should refer to the Law No. 16/2006. The government should maintain the well-arranged regional agricultural extension existence as it is in accordance with decentralization spirit described in the Law No. 23/2014. According to the Letter of Minister of Agriculture No. 02/SM.600/M/1/2015 on the Implementation of Agricultural Extension, in transition period waiting for the derived Law on Local Government, regional agricultural extension institution is implemented in accordance with Law No. 16/2006. Ministry of Agriculture may keep referring to Law No. 16/2006 because this act is *lex specialis*. Modernization spirit of Law No. 16/2006 will be reinforced along with the Law on Regional Government to be legislated.

**Keywords:** *agricultural extension, decentralization, local autonomy, modern extension*

**ABSTRAK**

Setelah dibangun puluhan tahun, penyuluhan pertanian Indonesia sesungguhnya telah mulai mewujudkan sebagai bentuk penyuluhan yang modern. Kemajuan ini didorong oleh kelahiran UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3) yang berbasiskan semangat desentralisasi, demokratis, dan partisipatif. Namun, kondisi ini terusik dengan keluarnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang bagi sebagian orang dianggap mengancam keberadaan kelembagaan penyuluhan pertanian di daerah. Tulisan ini berupaya mempelajari masa depan modernisasi penyuluhan pertanian di Indonesia dengan berdasarkan kepada kajian kebijakan dengan pendekatan *review* ilmiah teoretis dan kebijakan. Cakupan analisis dibatasi kepada kedua kebijakan tersebut, yakni UU Penyuluhan dan UU Pemerintahan Daerah, berkenaan dengan eksistensi kelembagaan penyuluhan pertanian di daerah. Hasil analisis mendapatkan bahwa seharusnya penyuluhan pertanian tetap dijalankan dengan berpedoman kepada UU SP3. Keberadaan kelembagaan penyuluhan pertanian di daerah yang sudah tertata baik seharusnya tidak perlu diubah karena sesungguhnya sejalan dengan semangat desentralisasi yang diusung oleh UU Pemerintahan Daerah ini. Sesuai dengan Surat Menteri Pertanian No. 02/SM.600/M/1/2015 perihal Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian, dalam masa transisi menunggu turunan UU tentang Pemda, kelembagaan dan operasional penyuluhan di daerah tetap berjalan sebagaimana biasa dengan berpedoman kepada UU SP3. Kementerian Pertanian dapat tetap berpegang kepada UU SP3 dengan argumentasi bahwa UU ini bersifat *lex specialis*. Sesungguhnya semangat modernisasi dari UU Penyuluhan akan dikuatkan dengan kelahiran UU tentang Pemda tersebut.

**Kata kunci:** *desentralisasi pemerintahan, otonomi daerah, penyuluhan modern, penyuluhan pertanian*

## PENDAHULUAN

Dunia penyuluhan di Indonesia mengalami pasang surut yang cukup dinamis dari waktu ke waktu. Semenjak dibangun pada awal 1970-an, satu momentum penting sehingga kelembagaan penyuluhan mulai menata diri dengan baik adalah lahirnya Undang-Undang No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Salah satu poin penting dalam UU ini adalah perlunya membangun kelembagaan penyuluhan di daerah pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Besar harapan bahwa dengan undang-undang ini penyuluhan tidak lagi sekedar proses alih teknologi, namun lebih kepada tercapainya kemandirian petani (Sadono 2008) serta kelembagaan penyuluhan yang tertata dengan baik dan terorganisasi (Setiawan 2005).

Namun, meskipun sudah memiliki landasan hukum, pengalaman di berbagai daerah menunjukkan bahwa dibutuhkan waktu yang panjang dalam memperjuangkan keberadaan Badan Koordinasi Penyuluhan (Bakorluh) di tingkat provinsi dan Badan Pelaksana Penyuluhan (Bapeluh) di tingkat kabupaten/kota. Komisi Penyuluhan Pertanian Nasional (KPPN) (2015) melaporkan bahwa keberadaan kantor penyuluhan di daerah lemah dan tidak seragam terutama di level kabupaten/kota. Sebagian wilayah telah membentuk Bapeluh sendiri atau menggabungkan dengan BKP, namun masih banyak yang menempatkan penyuluh terpisah-pisah di bawah dinas teknis masing-masing sesuai komoditas, sehingga efektivitas penyuluhan rendah dan kurang terkoordinasi. Margono dan Sugimoto (2011) menemukan belum optimalnya relasi antara pemerintah dengan petugas penyuluhan.

Pada akhir tahun 2014 lalu, keluar UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengancam eksistensi penyuluhan karena tidak mengakomodasi secara jelas keberadaan kelembagaan penyuluhan di daerah, dan timbul kekawatiran bahwa penyuluhan tidak lagi mengikuti UU No. 16 Tahun 2006 sebagaimana sebelum ini. Sebagian pihak memaknai negatif UU Pemda ini, namun sebagian pihak melihat sesungguhnya inilah kesempatan untuk memperkuat keberadaan kelembagaan penyuluhan pertanian daerah. Pembentukan kelembagaan nantinya menggunakan indikator dan penilaian yang sistematis dan berbasiskan data riil secara kuantitatif. Garis kebijakan ini diterapkan untuk menggantikan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang

Organisasi Perangkat Daerah yang lebih subjektif.

Secara yuridis, UU No. 23 Tahun 2014 akan memperkuat keberadaan kelembagaan penyuluhan pertanian karena sejalan dengan UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Dengan kata lain, kebijakan ini pada hakikatnya sejalan dan harmonis satu sama lain.

Aspek kelembagaan menjadi faktor penentu dan berimplikasi kuat kepada elemen lain dalam sistem penyuluhan pertanian secara keseluruhan. Efektivitas penyuluhan akan terjamin hanya dengan pendirian kantor penyuluhan di daerah karena akan berimplikasi kepada jaminan pelaksanaan penyuluhan dengan lebih baik, ketenagaan, pendanaan, monitoring dan evaluasi, serta aspek-aspek manajemen lainnya. Penelitian Shahbaz dan Salaman (2014) misalnya, menemukan adanya peningkatan efektivitas penyuluhan pertanian di Pakistan setelah pelaksanaan desentralisasi (era *post devolution*) kepada pemerintah lokal, yang dimulai sejak tahun 2001.

Saat ini, penyuluhan pertanian di berbagai belahan negara berkembang sudah mengarah kepada bentuk yang modern. Penyuluhan klasik dikritik Singh (2009) karena menggunakan pendekatan mental "sebagai penyedia" (*provider mentality*) yang hanya fokus pada apa yang harus disebarkan, informasi tidak riil dan tidak sesuai kebutuhan nyata setempat, serta belum bertolak atas kebutuhan petani (*demand driven*). Sementara, Swanson dan Rajalahti (2010) mengkritik bahwa penyuluhan klasik masih menggunakan model transfer teknologi (*Technology Transfer Extension Models*) yang cenderung searah dan sempit, serta belum menggunakan pendekatan yang partisipatif (*Participatory Extension Approaches*). Penyebabnya adalah karena kegiatan penyuluhan yang didominasi pemerintah menerapkan sistem yang kurang inovatif.

Dalam UU No. 23 tahun 2014 (diundangkan 2 Oktober 2014), penyuluhan perikanan dikembalikan ke pusat, penyuluhan kehutanan ke provinsi, sedangkan penyuluhan pertanian menjadi tanggung jawab semua level secara konkurensi. Prinsip konkurensi ini sejalan dengan kebijakan Perpres No. 154 Tahun 2014 tentang Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (diundangkan 17 Oktober 2014) yang belum lama terbit. Tulisan ini berupaya mempelajari bagaimana peluang dari kebijakan baru tentang Pemerintahan Daerah tersebut terhadap upaya untuk

mewujudkan kelembagaan penyuluhan pertanian yang kuat di daerah yang bercirikan partisipatif, demokratis, dan modern, serta mampu mencapai tujuan asasi penyuluhan, yakni meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, dan kesejahteraan petani.

Masalah yang akan dihadapi bila kelembagaan penyuluhan lemah adalah masalah manajemen dan efektivitas pembangunan pertanian. Hal ini akan berdampak pada ketidakefektifan serta pembinaan tenaga penyuluhan yang tidak berjalan baik.

## METODOLOGI

Atas dasar pertimbangan di atas dan sambil menunggu diundangkannya Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2014, telah diterbitkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri untuk menjelaskan masa transisi ini, di mana untuk penyelenggaraan urusan penyuluhan pertanian tetap dilaksanakan sesuai UU No. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Hal ini diperkuat oleh Surat Menteri Pertanian No. 02/SM.600/M/1/2015 tentang Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian tanggal 5 Januari 2015 kepada gubernur dan bupati/walikota seluruh Indonesia dengan isi yang sama.

Kajian ini merupakan suatu analisis kebijakan (*policy analysis*) dari perundang-undangan, terutama terhadap undang-undang terbaru. Tulisan disusun dari berbagai sumber, baik buku, makalah, maupun hasil-hasil penelitian di tingkat nasional dan internasional, yang dipadukan dengan berbagai dokumen kebijakan yang relevan dan terbaru. Bahan-bahan yang diperoleh berupa ide dan pemikiran serta praktik di berbagai wilayah di dunia dianalisis secara kualitatif sehingga format tulisan menjadi sebuah *review* ilmiah.

Tulisan ini lebih difokuskan kepada aspek pembentukan kelembagaan, yakni bagaimana keberadaan kantor penyuluhan di daerah akibat dari kebijakan-kebijakan yang saat ini ada. Produk kebijakan yang dibahas dalam tulisan ini dibatasi pada dua kebijakan utama, yaitu UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (UU SP3); dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Namun, sebelum membahas aspek kebijakan, disampaikan gambaran tentang penyuluhan pertanian modern, khususnya berkenaan dengan kelembagaannya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Urgensi Modernisasi Penyuluhan

Swanson et al. (1997) mencatat adanya beberapa kondisi yang menekan sehingga perlunya kelahiran penyuluhan pertanian modern, yakni adanya praktik-praktik baru dan temuan-temuan penelitian, kebutuhan tentang pentingnya informasi untuk diajarkan kepada petani, tekanan terhadap perlunya organisasi penyuluhan, ditetapkannya kebijakan penyuluhan, dan adanya masalah-masalah baru yang dihadapi di lapangan. Perkembangan dunia merupakan konteks yang memengaruhi mengapa dibutuhkan organisasi baru dan manajemen modern dalam penyuluhan pertanian dan pembangunan perdesaan (Swanson et al. 2004). Petani saat ini harus lebih efisien dan efektif dalam usaha taninya. Dengan informasi yang semakin terbuka dan naiknya pendidikan petani, penyuluh tidak lagi harus ahli untuk segala bidang karena petani sendiri ternyata juga memiliki pengetahuan dan kecerdikan, baik secara individu maupun kolektif.

Kondisi lain dari sisi agroekologi adalah bahwa penyuluhan harus mampu merespons kebutuhan teknologi yang sangat bergantung pada zona agroekologi yang berbeda, yang tidak lagi sama sebagaimana dalam revolusi hijau. Dari sisi ekonomi politik, yang paling utama adalah pengaruh dari tahap perkembangan pembangunan, berkenaan dengan berapa besar kebijakan pemerintah dalam investasi untuk kegiatan penyuluhan pertanian. Ini tergantung dari berapa besar ketergantungan ekonomi nasional dari sektor pertanian, dan proporsi warga negara yang masih bergantung pada pertanian. Lebih khusus lagi adalah pada berapa banyak petani kecil yang mereka miliki.

Tekanan dari sisi sosiokultural adalah adanya perbedaan-perbedaan kultural antar-petani, misalnya berapa banyak bahasa yang digunakan, proporsi keterlibatan perempuan dan laki-laki, pola agrarian, dan struktur penguasaan lahan. Menurut Qamar (2005), kondisi yang menjadi latar adalah di mana dunia menghadapi "... pembangunan berkelanjutan, termasuk pengembangan perdesaan dan pertanian, serta perkembangan seperti globalisasi, liberalisasi pasar, desentralisasi, privatisasi, dan demokratisasi yang menciptakan syarat-syarat pembelajaran baru untuk petani subsisten maupun komersial di negara-negara berkembang." Karena itu, kita membutuhkan suatu perubahan mendasar. Ringkasnya adalah

dunia penyuluhan menghadapi masyarakat baru dan kelembagaan baru (Rivera 1997).

Banyak timbul kritik dari kalangan ahli bahwa penyuluhan selama ini tidak efisien dalam penggunaan anggaran untuk menjalankan kantor dan menggaji staf yang jumlahnya besar jika dibandingkan dengan bidang profesi lain di pemerintahan (Qamar 2005). Modernisasi dan reformasi membutuhkan sistem penyuluhan nasional baru untuk merespons berbagai kekuatan global yang merubah kondisi sosial-ekonomi dan politik di dunia. Hal ini juga menciptakan tantangan dan kebutuhan belajar yang baru bagi petani.

Penyuluhan di negara berkembang dilaporkan belum efektif (FAO 1990). Muneer (2014) juga melaporkan bahwa di Arab Saudi petani kecil memperoleh kesempatan terbatas dalam pelayanan penyuluhan pertanian karena kelemahan kelembagaan (*inappropriate institutional framework and organizational structure*). Di Amerika, Kanada, dan Eropa, satu penyuluh hanya melayani lebih kurang 400 petani (*economically active persons in agriculture*), sedangkan di negara berkembang harus mencakup 2.500 orang petani (Alexandratos 1995). Sementara itu, penelitian Cahyono (2014) di Kabupaten Malang mendapatkan bahwa responden penyuluh melayani 173 hingga 413 orang petani di wilayah kerjanya.

### Bentuk dan Manajemen Penyuluhan Modern

Ada banyak literatur yang menggambarkan bagaimana seharusnya penyuluhan modern, baik dari sisi sosok penyuluhnya maupun manajemennya. *Pertama*, dari sisi sosok penyuluh, Garforth (1993) menyatakan bahwa sosok penyuluh modern adalah yang memiliki keahlian melakukan negosiasi, resolusi konflik, dan membina berbagai organisasi masyarakat yang muncul di wilayah kerjanya. Penyuluhan modern respons terhadap permintaan (*extension system demand-driven*), sensitif gender, partisipatif, *bottom-up*, dan memiliki ciri sebagai organisasi pembelajar (*learn organization*).

Penyuluh ke depan dapat dijalankan pihak swasta, sehingga sosoknya lebih beragam. Menurut Qamar (2005), pelaku swasta mencakup perusahaan swasta (*private companies*), NGO, asosiasi petani, organisasi komunitas petani (*rural community organizations*), perguruan tinggi (*agricultural academic institutions*), dan kantor penelitian pertanian. Sebagai contoh, penyuluhan oleh swasta di Pakistan telah mulai sejak 2001 yang

melibatkan perusahaan pestisida, produsen benih, pabrik gula, perusahaan rokok, perusahaan pengolah pakan, dan perusahaan peternakan nasional (Shahbaz dan Salaman 2014).

Menurut Chamala dan Shingi (2007), ada empat peran penyuluh modern yang penting, yakni sebagai peran pemberdayaan (*empowerment role*), peran mengorganisasikan komunitas (*community-organizing role*), peran dalam pengembangan sumber daya manusia, dan peran dalam pemecahan masalah dan pendidikan (*problem-solving and education role*). Merangkum ini semua, sesuai dengan pendapat Rogers (2003), terdapat tujuh peran penyuluh sebagai agen pembaruan, yakni (1) mengembangkan kebutuhan untuk berubah; (2) menetapkan suatu hubungan pertukaran informasi; (3) mendiagnosis masalah; (4) menciptakan suatu maksud pada klien untuk berubah; (5) mewujudkan suatu maksud dalam tindakan; (6) memantapkan adopsi dan mencegah penghentian; dan (7) mencapai hubungan akhir (tujuan akhir penyuluh adalah mengembangkan perilaku memperbaiki sendiri pada klien).

*Kedua*, dari sisi manajemen, menurut Kerka (1998), penyuluhan modern dicirikan dengan penerapan manajemen baru (*new ways of working and learning*). Rivera (1997) menambahkan perlunya metode baru (*new delivery methods*) karena berkembangnya teknologi informasi, manajemen baru, serta organisasi yang bercirikan partisipatif (*participatory learning organization*). Hal ini didukung Swanson et al. (1997) bahwa kata kunci pada sosok baru dunia penyuluhan (*new professionalism in extension*) adalah pada pendekatan partisipatif dan pola partisipasi yang baru (*new systems of participatory learning*) dan kelembagaan baru (*new institutional settings*).

Menurut Marsh dan Pannell (2005), penyuluhan modern dicirikan oleh adanya integrasi penyuluh swadaya dan swasta (*to integrate public and private sector extension*). Untuk itu, dibutuhkan efisiensi dan kelembagaan yang berkelanjutan, dengan ciri rendahnya pembiayaan, serta struktur kelembagaan yang mampu menjamin relasi yang efektif antara sektor publik dengan swasta, dalam konteks kerja sama dan koordinasi dalam lingkungan komersial. Desentralisasi merupakan ciri penting penyuluhan modern (Qamar 2005), selain partisipatif, demokratis, dan memiliki semangat pluralisme.

Menurut Qamar (2005), modernisasi penyuluhan membutuhkan kebijakan nasional

yang komprehensif, yang merupakan suatu “....langkah besar dengan melakukan analisis situasi secara cermat, serta pemahaman yang kuat terhadap kebijakan nasional di perdesaan dan pertanian serta ketahanan pangan” (hal 21). Selengkapanya, panduan untuk memodernkan kelembagaan penyuluhan nasional, di antaranya adalah Qamar (2005), perlu memperhatikan langkah-langkah sebagai berikut: (1) nilai organisasi penyuluhan yang ada apakah cukup mampu menghadapi tantangan baru petani dan pertanian, apakah masih cukup kuat atau perlu direstrukturisasi; (2) lakukan desentralisasi penyuluhan hanya setelah kemampuan staf (*capacity buildings*) di daerah ditingkatkan; (3) perluas mandat penyuluhan untuk mampu melayani berbagai kebutuhan pembangunan sumber daya manusia di perdesaan; (4) rumuskan kebijakan nasional untuk menjamin adanya komitmen politik dan penganggaran; (5) berikan pendidikan dan pelatihan untuk tenaga penyuluh; (6) dukung kebijakan pluralisme dengan melibatkan penyuluh dari kalangan petani dan swasta; (7) libatkan penyuluh swasta (*private extension*) sesuai dengan pertimbangan ekonomi; (8) kembangkan penyuluhan yang menghargai ide lokal, spesifik lokasi, partisipatif, sensitif gender, dan metode penyuluhan yang murah; (9) organisasikan petani ke dalam bentuk organisasi formal (*legal associations*); dan (10) bangun relasi yang efektif dengan institusi penelitian.

Sistem penyuluhan yang dikembangkan oleh FAO dalam bukunya “*Improving Agricultural Extension*” (FAO1997) juga menekankan bahwa penyuluhan haruslah berkelanjutan, mencakup kelayakan teknis, kelayakan ekonomi, penerimaan sosial, dan keamanan lingkungan. FAO mengenalkan *Sustainable Agricultural and Rural Development* (SARD), yaitu bagaimana melihat penyuluhan dalam negara sebagai instrumen kebijakan untuk meningkatkan produksi pertanian, ketahanan pangan, dan mengurangi kemiskinan di perdesaan (Swanson et al. 1997).

Penyuluhan harus mampu mengeksplorasi kegiatan penyuluhan sebagai sebuah organisasi pembelajaran partisipatif (*participatory learning organization*) dan mampu melahirkan pemimpin dari masyarakat bersangkutan (Earnest et al. 1995). Pendekatan penyuluhan telah berubah dari model sosok “guru” ke “pembelajar” dan dari kelembagaan ke kebutuhan komunitas (White dan Burnham 1995). Sejalan dengan ini, Patterson (1998) menambahkan bahwa penyuluhan baru harus memperhatikan sistem (*managing systems*), bukan sekedar orang per

orang (*people*), dan membantu tercapainya visi komunitas.

Dibutuhkan pula perubahan struktur kelembagaan, yaitu lingkungan yang mampu mendorong kerja sama dan koordinasi, melalui pengembangan struktur kelembagaan. Agen-agen penyuluhan harus aktif membangun relasi yang formal antara lembaga penelitian dan konsultasi dengan sektor swasta.

Penyuluhan perlu pula memberi perhatian lebih khusus untuk kalangan buruh tani (*landless agricultural laborers*), wanita tani, serta kalangan petani muda (*rural youth*). Penyuluh harus mulai memberikan pemahaman tentang perihal komersialisasi (*some degree of commercialization*) kepada petani, juga tentang biaya usaha (*cost of production*), dan bagaimana membaca pasar (*mismatch between demand and supply*). Dengan demikian, penyuluh pemerintah memiliki tugas khusus, yakni untuk meningkatkan efisiensi sistem secara keseluruhan melalui penguatan sinergi antara tiga segmen, yaitu penelitian, penyuluhan, dan petani (Punjabi 2001).

Di sisi lain, penyuluhan pertanian ke depan sangat mungkin merupakan jasa yang bersifat komersial. Sebuah penelitian di India (Punjabi 2001) mendapatkan bahwa sebagian besar petani bersedia membayar jasa penyuluhan, di mana penyuluh telah dianggap sebagai hal yang esensial sehingga mereka berani membayar lebih tinggi.

Dengan demikian, ciri penyuluhan modern adalah (1) penanggung jawab penyuluhan tidak semata-mata pemerintah nasional, namun dapat dijalankan oleh beragam pihak dan pada berbagai level; (2) organisasi penyuluhan berbentuk “*learning organization*”, di mana pelaksana penyuluhan tidak lagi terstruktur secara ketat, namun ada kesempatan terus menerus untuk melakukan penyesuaian misi, pelayanan, produk, kultur, dan prosedur organisasi; (3) fungsi penyuluhan lebih luas dari sekedar mentransfer teknologi, namun juga mencakup upaya untuk memobilisasi, mengorganisasikan, dan sekaligus mendidik petani; (4) penyuluhan sebagai sistem pengetahuan yang komprehensif, tidak terpisah antara penemuan teknologi dengan transfernya; (5) model transfer teknologi lebih realistik, siklus, dan dinamis (antara petani, peneliti, penyuluh dan guru); (6) desain penyuluhan memungkinkan untuk mengembangkan *learning model* dengan melibatkan para *stakeholders* utama; (7) pendekatan penyuluhan lebih pada pemecahan masalah, melibatkan teknologi informasi

eksperimental, mengaitkan penelitian, manajer penyuluhan, dan organisasi petani; (8) jenis penyuluh tidak terbatas hanya pegawai pemerintah, namun juga penyuluh swadaya (dari petani) dan penyuluh swasta; dan (9) posisi petani tidak hanya sebagai objek penyuluhan, namun sebagai objek sekaligus subjek penyuluhan.

Hal ini sejalan dengan pendapat Leeuwis (2004) bahwa inovasi teknologi bisa datang dari banyak sumber; adanya perubahan paradigma dari peningkatan pertanian berkelanjutan menuju sistem pengetahuan yang ekologis (*ecological knowledge system*); berkembangnya model saling ketergantungan (*interdependence model*) dan kerangka kerja sistem inovasi, di mana yang terlibat tak hanya peneliti dan penyuluh, tetapi juga pengguna teknologinya, perusahaan swasta, NGO, dan juga struktur pendukung berupa pasar dan kelembagaan penyedia kredit. Selain itu, ia melihat pentingnya proses belajar (*learning processes*). Proses belajar merupakan sebuah jalan untuk berkembangnya penataan dan pengaturan baru khususnya untuk konteks permasalahan dan kebutuhan lokal.

#### **Undang Undang No. 16 Tahun 2006 sebagai Basis bagi Modernisasi Penyuluhan**

Kehadiran UU No. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan sebuah momentum untuk memulai menjalankan pendekatan dan strategi penyuluhan yang lebih modern di Indonesia. Namun, sebelum lahirnya UU ini, berbagai pihak di Indonesia telah lama mencari dan merumuskan paradigma baru penyuluhan pertanian untuk Indonesia, setelah penyuluh dikontrol secara ketat di era Bimas. Pusat Pengembangan Penyuluhan Pertanian dalam publikasi "Paradigma Penyuluhan Pertanian pada Abad Ke-21 (Departemen Pertanian 1999), telah melihat perlunya penyuluhan pertanian sebagai sesuatu yang lebih berfokus pada pemberdayaan masyarakat desa dari sebelumnya lebih pada sekadar penyampaian teknologi. Penyuluhan pertanian diharapkan tidak hanya membuat petani mampu memproduksi, tetapi harus memproduksi secara mandiri dan sekaligus mampu mencapai kesejahteraan keluarganya.

Jadi, penyuluh tidak hanya sebagai sistem penyampaian (*delivery system*) bagi informasi dan teknologi pertanian untuk peningkatan produksi, tetapi harus menjadi sistem yang berfungsi menciptakan pertanian sebagai suatu usaha yang menguntungkan bagi petani.

Intinya, penyuluh mesti lebih berorientasi agribisnis, karena agribisnis telah dipilih sebagai strategi pokok dalam pembangunan pertanian. Upaya ini sejalan dengan berbagai pendekatan yang juga mulai dikembangkan untuk memperbaiki penyuluhan di level dunia.

Undang-Undang No. 16 tahun 2006 telah memuat berbagai pemikiran dan relatif sejalan dengan paradigma baru penyuluhan pertanian. Beberapa indikator penerapan paradigma baru, setidaknya terlihat dari hal-hal berikut ini, yaitu *Pertama*, pada Bab Asas, Tujuan, dan Fungsi, yakni Pasal 2 disebutkan bahwa "*Penyuluhan diselenggarakan berdasarkan demokrasi, manfaat, kesetaraan, keterpaduan, keseimbangan, keterbukaan, kerja sama, partisipatif, kemitraan, berkelanjutan, berkeadilan, pemerataan, dan bertanggung gugat*". Dapat dikatakan, hampir seluruh ide dan sikap positif pembangunan telah diadopsi dalam kalimat ini, utamanya pada asas demokrasi dan partisipasi.

*Kedua*, penyuluhan tidak lagi pada sekedar peningkatan produksi pertanian, namun pada manusianya. Pasal 3 menyebut bahwa tujuan penyuluhan meliputi pengembangan sumber daya manusia dan peningkatan modal sosial. Dicapainya objek "modal sosial" di sini bermakna bahwa penyuluh pertanian Indonesia harus mempunyai fokus lebih luas dari sekedar individu petani (pengetahuan-sikap-keterampilan), namun juga organisasi petani dan berbagai jaringan sosial yang terbentuk di masyarakat. Tujuan mulia ini dicapai dengan memberdayakan pelaku utama dan pelaku usaha dalam peningkatan kemampuan melalui penciptaan iklim usaha yang kondusif, penumbuhan motivasi, pengembangan potensi, pemberian peluang, peningkatan kesadaran, dan pendampingan serta fasilitasi (poin b).

*Ketiga*, menerapkan manajemen yang terintegratif, tidak lagi terpasung ego sektoral. Pada Pasal 6 terbaca bahwa penyuluhan dilaksanakan secara terintegrasi dengan subsistem pembangunan pertanian, perikanan, dan kehutanan. Lalu, pada Pasal 7 disebutkan "*Dalam menyusun strategi penyuluhan, pemerintah dan pemerintah daerah memperhatikan kebijakan penyuluhan dengan melibatkan pemangku kepentingan di bidang pertanian, perikanan, dan kehutanan*".

*Keempat*, pelibatan masyarakat petani, dan menjadikan petani sebagai subjek penyuluhan. Pada poin b Pasal 6 disebutkan "*penyelenggaraan penyuluhan dapat dilaksanakan oleh pelaku utama dan/atau warga masyarakat lainnya sebagai mitra pemerintah dan pemerintah daerah, baik secara sendiri-sendiri*

*maupun bekerja sama, yang dilaksanakan secara terintegrasi dengan program pada tiap-tiap tingkat administrasi pemerintahan".* Semangat ini dikuatkan oleh Pasal 29, di mana pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi dan mendorong peran serta pelaku utama dan pelaku usaha dalam pelaksanaan penyuluhan.

Sampai dengan tahun 2006, Indonesia hanya mengenal satu jenis penyuluh pertanian, yaitu Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) yang diangkat dan digaji oleh pemerintah, demikian pula dengan seluruh biaya operasionalnya yang juga ditanggung pemerintah. Namun, semenjak keluarnya UU No. 16 Tahun 2006, telah diakui tiga jenis penyuluh, yaitu penyuluh Pegawai Negeri Sipil (PNS), penyuluh swasta, dan penyuluh swadaya (petani). Khusus untuk tipe penyuluh yang baru ini, yakni penyuluh swadaya dan swasta, telah dikeluarkan pula Permentan No. 61 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembinaan Penyuluh Pertanian Swadaya dan Swasta.

Penyuluh pertanian dalam UU ini dimaknai sebagai *"perorangan warga negara Indonesia yang melakukan kegiatan penyuluhan"*, mencakup penyuluh pemerintah, swasta, maupun swadaya. Penyuluh swadaya adalah *"pelaku utama yang berhasil dalam usahanya dan warga masyarakat lainnya yang dengan kesadarannya sendiri mau dan mampu menjadi penyuluh"* (Pasal 1).

Kelima, penyuluhan tidak lagi dimonopoli oleh pemerintah, dengan diakuinya keberadaan penyuluh swadaya yang berasal dari petani dan penyuluh swasta. Dengan UU ini dilahirkan pula Komisi Penyuluhan Pertanian sebagai organisasi independen yang dibentuk pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang terdiri atas para pakar dan/atau praktisi yang mempunyai keahlian dan kepedulian dalam bidang penyuluhan atau pembangunan perdesaan. Selain ini, juga dibentuk wadah koordinasi penyuluhan nasional yang bersifat nonstruktural. Lebih jauh, menurut Subejo (2006), dengan otonomi daerah akan memungkinkan pengambilan keputusan yang lebih pendek, mengakomodasi isu-isu lokal serta keberpihakan yang kuat pada potensi dan kepentingan masyarakat lokal

Narasi ini memperlihatkan betapa kelembagaan penyuluhan yang didambakan sangat sejalan dengan konsep otonomi daerah. Untuk mendekatkan pelayanan penyuluhan kepada petani yang tersebar dengan tingkat keterbatasan komunikasi dan transportasi yang

beragam, maka desentralisasi urusan penyuluhan merupakan suatu keniscayaan.

Undang-Undang No. 16 Tahun 2006 telah mengamanatkan untuk memobilisasi dan mengoptimalkan penyuluh swadaya dan swasta untuk menutupi kekurangan ini. Namun, setelah hampir 10 tahun berjalan, belum banyak kemajuan yang diperoleh. Keterlibatan penyuluh swadaya dan swasta diharapkan mampu mendorong percepatan adopsi inovasi teknologi di tingkat petani karena memungkinkan menerapkan berbagai metode dan pendekatan dengan hasil yang akan lebih efektif. Sesuai dengan Permentan No. 72 Tahun 2011 tentang Pedoman Formasi Jabatan Fungsional Penyuluh Pertanian, kebutuhan penyuluh pertanian seluruh Indonesia adalah 71.479 orang. Dari jumlah tersebut, yang baru tersedia 27.961 orang atau hanya 39,4%. Kekurangan ini sesungguhnya hanya dapat diisi dengan memobilisasi penyuluh swadaya dan swasta.

Saat ini, peran penyuluh pemerintah di dunia mulai menurun, dan penyuluh swadaya dan swasta mengambil alih. Fenomena ini dinyatakan jelas oleh Blum et al. (2010), yakni *"Selama beberapa dekade terakhir, pemerintah dari sebagian besar negara telah membatasi keterlibatan langsung mereka dalam penyuluhan pertanian. Jasa konsultasi penyuluhan di negara-negara industri telah diprivatisasi, dan petani sebagai klien, harus membayar untuk jasa yang diterimanya. Di negara berkembang, banyak negara juga telah bergerak untuk memprivatisasi pelaku penyuluhan dan menuntut petani membayar layanan, yang pada masa lalu disediakan secara gratis oleh penyuluh pemerintah."* Untuk Indonesia yang saat ini dan ke depan menghadapi sulitnya mengangkat tenaga penyuluh pemerintah, maka mobilisasi penyuluh swadaya dan swasta menjadi kunci keberlanjutan penyuluhan pertanian ke depan.

Dalam hal pembentukan kelembagaan penyuluhan, struktur kelembagaan penyuluhan nasional secara jelas disampaikan dalam UU No. 16 Tahun 2006, mulai dari pusat sampai daerah. Kelembagaan penyuluhan pemerintah pada tingkat pusat berbentuk badan yang menangani penyuluhan, pada tingkat provinsi berbentuk Badan Koordinasi Penyuluhan, pada tingkat kabupaten/kota berbentuk Badan Pelaksana Penyuluhan, dan pada tingkat kecamatan berbentuk Balai Penyuluhan (Pasal 9). Hal ini diperkuat Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Aturan ini yang selalu diacu untuk memutuskan apakah penyuluhan harus

bergabung dengan Dinas atau BKP, atau tersendiri dengan membentuk Bapeluh. Indikatornya adalah tiga variabel, yakni jumlah penduduk, luas wilayah, dan nilai APBD (Pasal 19 dan 20). Lebih jauh pada Pasal 22 disebutkan bahwa penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani, dan tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Inilah dasarnya mengapa Bakorluh dan Bapeluh sering digabung dengan Badan Ketahanan Pangan (BKP). Dari 34 provinsi di Indonesia, hanya 22 unit Bakorluh yang berdiri sendiri, sedangkan sisanya bergabung dengan BKP.

Namun demikian, sebagaimana temuan Amanah (2008), kondisi pasca-UU tentang Penyuluhan ini banyak terjadi perubahan di mana ada kelembagaan penyuluhan yang menguat, sebagian melemah, dan ada pula yang betul-betul terhapus dalam struktur pemerintah daerah. Setiawan (2005) juga mencatat bahwa kelembagaan penyuluhan belum tertata dengan baik dan juga kurang terorganisasi.

### **Penyuluhan Merupakan Komponen Pokok dalam UU No. 19 Tahun 2013**

Garis kebijakan tentang penyuluhan dalam UU No. 16 Tahun 2006 sangat sejalan dengan UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, khususnya pada aspek “pemberdayaan”. Dalam UU ini, pemberdayaan petani didefinisikan sebagai *“segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Petani untuk melaksanakan Usaha Tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan Kelembagaan Petani”* (Pasal 1).

Ada banyak pasal dalam UU No. 19 Tahun 2013 yang memuat tentang penyuluhan, di mana penyuluhan dan pendampingan merupakan pendekatan untuk mewujudkan pemberdayaan petani (Pasal 1, 7, 46, dan 47). Pasal 7 ayat (3) menyebutkan bahwa strategi pemberdayaan petani dilakukan melalui penyuluhan dan pendampingan (poin b).

Keberadaan kelembagaan penyuluhan di daerah secara tegas tertera dalam Pasal 46 (UU No. 16 Tahun 2006), di mana (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memberi fasilitas penyuluhan dan pendampingan kepada petani; (2) pembe-

rian fasilitas penyuluhan berupa pembentukan lembaga penyuluhan dan penyediaan penyuluh; dan (3) lembaga penyuluhan dibentuk oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Selanjutnya, Pasal 98 menyatakan bahwa masyarakat dalam pemberdayaan petani dapat berperan serta dalam menyelenggarakan: pendidikan nonformal, pelatihan dan pemagangan, serta penyuluhan. Dalam bagian penjelasan diulang lagi bahwa beberapa kegiatan yang diharapkan mampu menstimulasi petani agar lebih berdaya, antara lain, berupa pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, serta pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian.

### **Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Dapat Menghambat Modernisasi Penyuluhan Pertanian**

Indonesia telah bertekad untuk mengimplementasikan otonomi daerah, yang secara legal ditegaskan dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku semenjak 1 Januari 2000. Tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu, melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saingnya dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 lalu direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 untuk memperluas ruang gerak desentralisasi untuk membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat sipil.

Bersamaan dengan ini, sesungguhnya kewenangan di bidang penyuluhan pertanian sejak tahun 2001 telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Melalui otonomi daerah diharapkan terjadi peningkatan kinerja penyuluhan pertanian. Otonomi daerah akan menghasilkan kebebasan kepada pelayanan pertanian secara regional (*regional agricultural services*) untuk mengambil inisiatif dalam mendesain kebijakan spesifik lokasi. Sementara itu, pemerintah pusat melalui Menteri Pertanian bertanggung jawab hanya pada penyusunan dan manajemen strategi, kebijakan nasional, dan standar-standar.

Dalam perjalanannya, penyuluhan pertanian di era otonomi daerah menghadapi beberapa kendala, antara lain (1) adanya perbedaan pandangan antara pemerintah daerah dan anggota DPRD dalam memahami penyuluhan pertanian dan perannya dalam pembangunan



pertanian; (2) kecilnya alokasi anggaran pemerintah daerah untuk kegiatan penyuluhan pertanian; (3) ketersediaan dan dukungan informasi pertanian sangat terbatas; dan (4) makin merosotnya kemampuan manajerial penyuluh (Komisi Penyuluhan Pertanian Nasional 2015).

Otonomi daerah sesungguhnya akan menciptakan organisasi penyuluhan yang modern, yang juga sejalan dengan UU No. 16 Tahun 2006. Namun, kondisi ini terancam dilemahkan oleh kelahiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Persoalan utamanya adalah karena proses resentralisasi penyuluhan pada penyuluhan perikanan dan kehutanan. Selama ini penyuluhan tiga kementerian disatukan di level provinsi, kabupaten/kota dan sampai ke level kecamatan; namun kemudian penyuluhan perikanan ditarik ke pusat dan penyuluhan kehutanan ditarik ke level provinsi. Ini merupakan suatu langkah mundur, di mana pelayanan penyuluhan dijauhkan dengan wilayah kerjanya. Sementara, untuk penyuluhan pertanian terancam dilemahkan kelembagaannya, karena harus berdiri sendiri.

Otonomi daerah dijalankan dengan tiga asas yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dengan basis ini, pemerintahan daerah berkesempatan luas meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah. Pemerintahan daerah provinsi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala provinsi (lintas kabupaten/kota) berdasarkan NSPK (Norma, Standar, Pedoman, dan Kriteria) yang ditetapkan Pemerintah Pusat, demikian pula untuk pemerintahan kabupaten/kota.

Dalam era otonomi ini, penyuluhan pertanian akan lebih partisipatif sehingga memungkinkan petani dan keluarganya mengelola usaha taninya secara bebas dan mandiri (Charina 2015). Penelitian Marliati et al. (2008) mendapatkan bahwa tingkat kinerja penyuluh pertanian relatif belum baik atau hanya pada kategori "cukup". Selain itu, kerja sama dengan pemimpin lokal merupakan strategi yang banyak diterapkan penyuluh (Ibrahim et al. 2014).

Landasan hukum paling pokok pelaksanaan otonomi daerah adalah UUD RI 1945 Pasal 18, yaitu ayat (1): "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*"; juga ayat

(2): "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*"; dan ayat (5): "*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*". Landasan hukum berikutnya adalah Ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Seperti diketahui, pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah menempuh jalan panjang sejak berdirinya NKRI. Kebijakan ini diawali dengan kelahiran UU No. 1 Tahun 1945, lalu dilanjutkan UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, UU No. 22 Tahun 1999, serta UU No. 32 Tahun 2004, dan terakhir UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan Otonomi Daerah menggunakan tiga prinsip, yaitu (1) *otonomi luas*, yakni dengan pemberian kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat; (2) *otonomi nyata*, di mana penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya tidak ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai keadaan daerah; dan (3) *otonomi bertanggung jawab*, di mana penyelenggaraan pemerintahan harus sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yaitu memberdayakan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian utama dari tujuan nasional. Selama era otonomi ini, penelitian Mappamiring et al. (2010) mendapatkan bahwa keberhasilan pembangunan perdesaan secara partisipatif sangat bergantung kepada karakteristik aparatur. Ditemukan adanya korelasi yang nyata positif dengan aspek kompetensi dan budaya kerja, sehingga pembinaan dan pengembangan aparatur berkorelasi positif dan erat dengan tingkat efektivitas kinerja birokrasi.

#### **Urusan Penyuluhan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda**

Pada tanggal 2 Oktober 2014, pemerintah mengeluarkan UU No. 23 Tahun 2014, menggantikan UU No. 32 Tahun 2004 tentang objek yang sama. Undang-undang ini sangat strategis karena mengatur pembagian urusan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam semua aspek penyelenggaraan pemerintahan.

Ini untuk menyempurnakan UU sebelumnya, di mana dalam pembagian urusan misalnya, konsep negara kesatuan yang desentralistis belum sepenuhnya tergambar dalam pengaturan dan norma-norma yang ada sehingga seringkali masih dijumpai ketidakharmonisan hubungan antarkementerian dan lembaga dengan daerah, antarprovinsi dan kabupaten/kota, dan antardaerah.

Undang-Undang ini lahir karena berbagai ketidakpuasan selama ini, misalnya ketidakjelasan pengaturan antara Pemerintah Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sehingga sulit menciptakan sinergi pembangunan antartingkatan kabupaten/kota (Muin 2014). Otonomi daerah belum mampu mempercepat perbaikan kesejahteraan rakyat di daerah (Sudharto 2011).

Dalam UU ini, urusan pemerintahan terbagi menjadi tiga, yakni absolut (6 urusan), konkuren (32 urusan), dan pemerintahan umum (7 urusan). Khusus untuk konkuren, terbagi menjadi konkuren wajib (24 urusan) dan konkuren pilihan (8 urusan). Selanjutnya, konkuren wajib terbagi menjadi pelayanan dasar (6 urusan) dan bukan pelayanan dasar (18 urusan). Dalam UU Pemda yang terbaru ini, yakni Pasal 15 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa kelembagaan penyuluhan pertanian ditata secara konkurensi, yakni dibagi antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Hal ini dimaknai demikian, karena penyuluhan tidak termasuk dalam lampiran UU pemetaan urusan berupa matriks pembagian-pembagian kewenangan urusan dalam lampiran.

### **Pro dan Kontra terhadap Pembentukan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian di Daerah**

Dari uraian di atas, maka saat ini khususnya pada paruh kedua tahun 2015 berlangsung perdebatan tentang bagaimana semestinya keberadaan penyuluhan pertanian di daerah. Pemahaman yang berkembang dapat dikelompokkan atas dua golongan pemikiran, yakni yang optimis dan mendukung serta sebaliknya yang pesimis dan menolak keberadaan kelembagaan penyuluhan pertanian di daerah.

Pihak yang mendukung pembentukan kelembagaan pertanian di daerah berlandaskan kepada UU No. 16 Tahun 2006 dan UU No. 19 Tahun 2013, serta kepada landasan teoritis prinsip-prinsip penyuluhan pertanian modern yang sedang diperjuangkan di Indonesia. Beberapa alasan pokok adalah sebagai berikut.

*Pertama*, pendirian kantor penyuluhan pertanian di daerah sesungguhnya telah didukung kebijakan yang kuat karena penyuluhan pertanian telah memiliki UU sendiri, yakni UU No. 16 Tahun 2006. Dalam konteks perbandingan hukum seperti ini, UU No. 16 Tahun 2006 merupakan *lex specialis*, artinya lebih tinggi dibandingkan UU No. 23 Tahun 2014 yang *lex generalis*. Pada Pasal 63 ayat (2) KUHP disebutkan bahwa "*lex specialis derogat legi generali*" adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).

Hal ini juga didukung oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda yang juga mendukung azas hukum ini. Pasal 231 berbunyi "*Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan memerintahkan pembentukan lembaga tertentu di Daerah, lembaga tersebut dijadikan bagian dari Perangkat Daerah yang ada setelah dikonsultasikan kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pendayagunaan aparatur Negara*".

Aturan lain yang sangat penting adalah Peraturan Presiden No. 154 Tahun 2014 tentang Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Pada Pasal 2 dijelaskan bahwa kelembagaan penyuluhan mencakup mulai dari pusat sampai kecamatan. Azasnya adalah konkurensi. Lalu, pada Pasal 12 terbaca bahwa di tingkat kabupaten/kota berbentuk Badan Pelaksana Penyuluhan.

*Kedua*, UU No. 19 Tahun 2013 yang sangat mendukung keberadaan penyuluhan di daerah, karena penyuluhan merupakan salah satu komponen untuk melakukan pemberdayaan petani. Hal ini setidaknya disampaikan dalam Pasal 1, 7, 46, dan 47. Kementerian Pertanian berpegang kuat kepada UU ini karena dilahirkan dan disusun untuk kepentingan pembangunan pertanian secara lebih khusus.

*Ketiga*, Pasal 15 UU No. 23 Tahun 2014 yang secara jelas menyebutkan bahwa penyuluhan pertanian merupakan urusan bersama antara pemerintah pusat dan daerah, atau dilaksanakan secara konkurensi. Hal ini berimplikasi kepada pengelolaan sistem penyuluhan dalam hal peningkatan kompetensi, pengembangan profesionalitas, dan juga karir penyuluh pertanian.

Selengkapnya, Pasal 15 berbunyi (1) *Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak*

*terpisahkan dari Undang-Undang ini; (2) Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.* Pelaksanaan secara konkurensi ini tentu sangat sejalan dengan konsep otonomi daerah, dengan berbasiskan prinsip demi mendekatkan pelayanan penyuluhan kepada petani yang tersebar luas dengan tingkat keterbatasan komunikasi dan transportasi yang beragam. Artinya, desentralisasi urusan penyuluhan merupakan suatu keniscayaan. Pendapat ini juga diperkuat oleh Pasal 345, di mana (1) Pemerintah Daerah wajib membangun manajemen pelayanan publik dengan mengacu pada asas-asas pelayanan publik, dan (2) Manajemen pelayanan publik meliputi salah satunya adalah penyuluhan kepada masyarakat (ayat (2) poin e).

Namun demikian, implementasi UU No. 23 Tahun 2014 masih menunggu banyak kelengkapan, misalnya ada 54 pasal yang mengamanatkan pembentukan PP. Untuk kelembagaan penyuluhan, ada tiga pasal penting yang berhubungan, yakni Pasal 15 berkenaan dengan perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah, Pasal 18 tentang jenis pelayanan, dan Pasal 21 berisi pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren.

Sebaliknya, kalangan yang tergolong menolak keberadaan penyuluhan di daerah berpandangan bahwa kata “penyuluhan pertanian” sama sekali tidak ada dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini. Dalam konteks ini, Kementerian Pertanian hanya memasukkan urusan pemerintahan bidang ketahanan pangan serta pertanian. Lampiran AA, yakni “Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian” terdiri atas tujuh suburusan, yakni sarana pertanian, prasarana pertanian, kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner, pengendalian dan penanggulangan bencana pertanian, perizinan usaha pertanian, karantina pertanian dan penyelenggaraan perlindungan varietas tanaman (PVT). Urusan pangan terdapat pada Lampiran I, yakni “Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pangan”, terdiri atas empat suburusan, yaitu penyelenggaraan pangan berdasarkan kedaulatan dan kemandirian, penyelenggaraan ketahanan pangan, penanganan kerawanan pangan, dan keamanan pangan.

Pola pikir yang hanya berbasiskan bahwa penataan kelembagaan di daerah semata-mata berdasarkan kepada lampiran dalam UU ini tentu akan memaknai bahwa seolah-olah penyuluhan pertanian akan “dihilangkan” di daerah. Kondisi ini akan berdampak besar di daerah mengingat keberadaan tenaga penyuluh sudah terbatas, usia menjelang pensiun dengan masa kerja di atas 28 tahun, dan tingkat pendidikan umumnya sarjana, sehingga lemah dalam peningkatan profesionalisme dan pengembangan jejaring dan kemitraan (Suhanda et al. 2008).

Namun demikian, untuk masa transisi ini, sebagaimana surat Kementan No. 02/SM.600/M/1/2015 kepada gubernur dan bupati/walikota seluruh Indonesia perihal Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian, maka penyelenggaraan penyuluhan pertanian tetap dilaksanakan sesuai UU No. 16 Tahun 2006. Surat ini mengutip Pasal 13 dan 15 tentang konkurensi, Pasal 231 dan Pasal 408. Surat ini dikeluarkan sebagai tindak lanjut dari rapat pembahasan interpretasi hukum atas UU No. 23 Tahun 2014 antara pihak Kementan, Sekretariat Bakornas P3K, Biro Hukum Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kemenkum dan HAM, Kemendagri, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta penyuluh dari daerah. Ini sejalan dengan Pasal 408 UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan “*Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.*”

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dari kajian yuridis di atas dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda mendukung keberadaan kelembagaan penyuluhan pertanian di daerah. Urusan penyuluhan pertanian memang tidak disebut dalam ini karena telah diatur dalam UU No. 16 Tahun 2006 tentang SP3. Pemahaman sebagian pihak bahwa penyuluhan pertanian tidak lagi menjadi urusan yang penting adalah suatu kekeliruan.

Dengan kata lain, sesungguhnya kedua UU ini sinkron, yaitu sama-sama mendukung penyelenggaraan penyuluhan pertanian secara konkurensi. Ketidaksinkronan UU No. 16 Tahun 2006 semata-mata hanya untuk keberadaan

kelembagaan penyuluhan perikanan dan kehutanan. Dengan argumentasi ini, maka Kementerian Pertanian semestinya tetap berpegangan kepada UU No. 16 Tahun 2006 dengan argumentasi bahwa UU ini bersifat *lex specialis*.

Karena proses ini membutuhkan waktu, di mana diberikan batasan maksimal dua tahun, yaitu sampai dengan 2 Oktober 2016, maka keberadaan kelembagaan penyuluhan di daerah tidak perlu diubah. Langkah Menteri Pertanian juga sangat tepat dengan menyampaikan surat No. 02/SM.600/M/1/2015 kepada gubernur dan bupati/walikota seluruh Indonesia perihal Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian. Inti dari pokok surat tersebut adalah bahwa sambil menunggu berbagai kelengkapan peraturan, maka penyelenggaraan penyuluhan pertanian tetap dilaksanakan sesuai UU No. 16 Tahun 2006.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dewan Redaksi dan Mitra Bestari yang telah menelaah naskah dan memberikan saran perbaikan dan masukannya sehingga makalah ini dapat diselesaikan dengan baik.

### DAFTAR PUSTAKA

- Alexandratos N, editor. 1995. Chapter 10, Human resources development in agriculture: developing country issues [Internet]. Rome (IT): Food and Agriculture Organization of the United Nations; [cited 2015 Oct 17]. Available from: <http://www.fao.org/docrep/p/v4200e/v4200e11.htm>
- Amanah S. 2008. Sistem penyuluhan perikanan dalam mengantisipasi era perubahan. *J Penyul.* 4(2):139-151.
- Blum A, Lowengart-Aycicegi A, Magen H. 2010. The role and function of agricultural extension. Research Report. e-ifc [Internet]. [cited 2015 Oct 17]; 25:2-9. Available from: [https://www.ipipotash.org/udocs/eifc\\_no25-rf1.pdf](https://www.ipipotash.org/udocs/eifc_no25-rf1.pdf)
- Cahyono ED. 2014. Challenges facing extension agents in implementing the participatory extension approach in Indonesia: a case study of Malang regency in the East Java region [Dissertation]. [Ohio (US)]: The Ohio State University.
- Chamala S, Shingi PM. 2007. Chapter 21, Establishing and strengthening farmer organizations. In: Swanson BE, Bentz RP, Sofranko AJ, editors. 2007. Improving agricultural extension: a reference manual [Internet]. Rome (IT): Food and Agriculture Organization of the United Nations. p. 195-201; [cited 2015 Oct 2]. Available from: <http://www.fao.org/docrep/w5830e/w5830e0n.htm>
- Charina A. 2015. Kajian kinerja penyuluhan pertanian di Kecamatan Sindangkasih, Kabupaten Ciamis, Jawa Barat. *J Soc Econ Agr.* 4(1):46-55.
- Departemen Pertanian. 1999. Paradigma penyuluhan pertanian pada abad ke-21. Jakarta (ID): Departemen Pertanian.
- Earnest GW, Ellsworth D, Nieto RD, McCaslin NL, Lackman L. 1995. Developing community leaders: an impact assessment of Ohio's community leadership programs. Columbus (US): Ohio State University, Cooperative Extension Service.
- [FAO] Food and Agriculture Organization of the United Nations. 1990. Report of the global consultation on agricultural extension. Rome (IT): Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- [FAO] Food and Agriculture Organization of the United Nations. 1997. Improving agricultural extension. Rome (IT): Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Garforth C. 1993. Rural people's organizations and extension communication in northern Thailand. *J Ext Syst.* 9(2):33-64.
- Ibrahim H, Majdah Z, Ibrahim T. 2014. Peranan pemimpin lokal dalam meningkatkan kemampuan kelompok: kasus kelompok tani di Desa Pulo Kencana Kecamatan Pontang Kabupaten Serang. *J Penyul.* 10(1):25-34.
- Kerka S. 1998. Extension today and tomorrow. Trends and issues alert [Internet]. Washington, DC (US): Office of Educational Research and Development; [cited 2014 Aug 17]. Available from: <http://www.cete.org/acve/docgen.asp?tbl=tia&ID=121>.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan; pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan; serta keseimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. 1998. Jakarta (ID): Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- [KPPN] Komisi Penyuluhan Pertanian Nasional. 2015. Penyuluhan pertanian untuk kesejahteraan petani dan swasembada pangan: rangkuman rekomendasi komisi penyuluhan pertanian nasional (KPPN). Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Leeuwis C. 2004. Communication for rural innovation: rethinking agricultural extension. 3rd ed. Oxford (UK): Blackwell Science Ltd.
- Mappamiring, Sarma M, Gani DS, Asngari PS. 2010. Peran aparatur pemerintahan dalam pelaksanaan pembangunan perdesaan partisipatif di

- Kabupaten Bone dan Kabupaten Jeneponto Provinsi Sulawesi Selatan. *J Penyul.* 6(1):38-48.
- Margono T, Sugimoto S. 2011. The barriers of the Indonesian extension workers in disseminate agricultural information to farmers. *Int J Basic Appl Sci.* 11(2):80-86.
- Marliati, Sumardjo, Asngari PS, Tjitropranoto P, Saefuddin A. 2008. Faktor-faktor penentu peningkatan kinerja penyuluh pertanian dalam memberdayakan petani: kasus di Kabupaten Kampar Provinsi Riau. *J Penyul.* 4(2):92-99.
- Marsh SP, Pannell DJ. 2002. Agricultural extension policy in Australia: the good, the bad, and the misguided. *Aus J Agr Res Econ* [Internet]. [cited 2005 Aug 31]; 44(4):605-627. Available from: <http://www.rirdc.gov.au/pub/shortreps/sr66.html>
- Muin F. 2014. Otonomi daerah dalam perspektif pembagian urusan pemerintah-pemerintah daerah dan keuangan daerah. *Fiat Justisia.* 8(1):69-79.
- Muneer SE. 2014. Agricultural extension and the continuous progressive farmers' bias and laggards blame: the case of date palm producers in Saudi Arabia. *Int J Agric Ext* [Internet]. [cited 2015 Oct 17]; 02(03):177-182. Available from: <http://esci.journals.net/index.php/IJAE/article/view/827>
- Patterson TE, Jr. 1998. Commentary II: a new paradigm for extension administration. *J Ext* [Internet]. [cited 2015 Nov 2]; 36(1). Available from: <https://www.joe.org/joe/1998february/comm1.php>
- Peraturan Menteri Pertanian nomor 61/Permentan/OT.140/11/2008 tentang pedoman pembinaan penyuluh pertanian swadaya dan penyuluh pertanian swasta. 2008. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia nomor 72/Permentan/OT.140/10/2011 tentang Pedoman Formasi Jabatan Fungsional Penyuluh Pertanian. 2011. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. 2007. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Peraturan Presiden nomor 154 tahun 2014 tentang kelembagaan penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan. 2014. Jakarta (ID): Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- Punjabi VAM. 2001. In search of a new paradigm for agricultural extension in India [Internet]. Hyderabad (IN): Centre for Management in Agriculture, Indian Institute of Management; [cited 2015 Oct 17]. Available from: <http://www.iimahd.ernet.in/~ahuja/exten.htm>
- Qamar MK. 2005. Modernizing national agricultural extension systems: a practical guide for policy-makers of developing countries [Internet]. Rome (IT): Food and Agriculture Organization of the United Nations, Extension and Training Division Sustainable Development Department, Agricultural Training and Extension Research; [cited 2015 Oct 17]. Available from: <http://www.fao.org/docrep/008/a0219e/a0219e00.HTM>
- Rivera WM. 1997. Agricultural extension into the next decade. *Eur J Agr Educ Ext.* 4(1): 29-38.
- Rogers EM. 2003. Diffusion of innovations. 5th ed. New York (US): The Free Pr.
- Sadono D. 2008. Pemberdayaan petani: paradigma baru penyuluhan pertanian di Indonesia. *J Penyul.* 4(1):65-74.
- Setiawan IG. 2005. Masalah-masalah penyuluhan pertanian. *J Penyul.* 1(1):57-61.
- Shahbaz B, Salaman A. 2014. Enabling agricultural policies for benefiting smallholders in dairy, citrus and mango industries of Pakistan. Project No. ADP/2010/091. Background Paper nomor 2014/1. Agricultural extension service in Pakistan: challenges, constraints and ways-forward. Faisalabad (PK): University of Agriculture Faisalabad Institute of Agri Extension and Rural Development.
- Singh B. 2009. Agricultural extension: needed paradigm shift. *Indian Res J Ext Edu* [Internet]. [cited 2015 Oct 17]; 9(3):1-5. Available from: <http://www.seea.org.in/vol9-3-2009/01.pdf>
- Subejo. 2006. Penyuluhan pertanian Indonesia di tengah isu desentralisasi, privatisasi dan demokratisasi. *J Penyul.* 2(2):69-76.
- Sudharto. 2011. Kajian keberadaan provinsi dalam penguatan otonomi daerah. *CIVIS.* 1(2):1-6.
- Suhanda, Sufiani N, Jahi A, Ginting BS, Susanto D. 2008. Kinerja penyuluh pertanian di Jawa Barat. *J Penyul.* 4(2):100-108.
- Swanson BE, Farner BJ, Bahal R. 1997. The current status of agricultural extension worldwide. In: Swanson BE, editor. Report of the global consultation on agricultural extension. Rome (IT): Food and Agriculture of the United Nations.
- Swanson BE, Rajalahti R. 2010. Strengthening agricultural extension and advisory systems: procedures for assessing, transforming, and evaluating extension systems. Discussion Paper No. 44. Agriculture and rural development. Washington, DC (US): The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Swanson BE, Robert PB, Andrew JS, editors. 2004: Improving agricultural extension: a reference manual [Internet]. [cited 2014 Oct 14]. Available from: <http://www.fao.org>
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 1 tahun 1945 tentang peraturan mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah. 1945. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.

- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 22 tahun 1948 tentang penetapan aturan-aturan pokok mengenai pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. 1948. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Lembaran negara Republik Indonesia tahun 1957 nomor 6. 1957. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Tambahan lembaran negara Republik Indonesia tahun 1965 nomor 2777. 1965. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Tambahan lembaran negara Republik Indonesia tahun 1974 nomor 3037. 1974. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Tambahan lembaran negara Republik Indonesia tahun 1999 nomor 3839. 1999. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Lembaran negara Republik Indonesia tahun 2004 nomor 125. 2004. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 16 tahun 2006 tentang sistem penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan. Lembaran negara Republik Indonesia tahun 2006 nomor 92. 2006. Jakarta (ID): Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 19 tahun 2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani. Tambahan lembaran negara Republik Indonesia tahun 2013 nomor 5433. 2013. Jakarta (ID): Kementerian Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Tambahan lembaran negara Republik Indonesia tahun 2014 nomor 5587. 2014. Jakarta (ID): Kementerian Sekretariat Negara RI.
- White BA, Burnham B. 1995. The cooperative extension system: a facilitator of access for community-based education. In: Public libraries and community-based education: making the connection for lifelong learning. Vol. 2: Commissioned Papers. Washington, DC (US): National Institute on Postsecondary Education, Libraries, and Lifelong Learning, Office of Educational Research and Improvement, US Department of Education.